

A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DOS AGRICULTORES: REFLEXÕES ACERCA DA COMPLEXIDADE JURÍDICA E POLÍTICA DE SUA APLICAÇÃO

Aluna: Gabriela Artiles da C. C. de V. e Sá

Orientadora: Virgínia Totti Guimarães

Introdução

Em meados dos anos 1980, os direitos dos agricultores começaram a ser discutidos e ganharam destaque pela importância dos agricultores para a conservação e o desenvolvimento dos recursos genéticos, na produção de alimentos, geração de emprego e renda, segurança alimentar entre outros. Esses direitos foram reconhecidos internacionalmente pela primeira vez em 1989, por meio da Resolução 5/89, adotada na Conferência das Organizações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO¹, que reconhece que “as contribuições passadas, presentes e futuras dos agricultores em todas as regiões do mundo, particularmente aquelas nos centros de origem e de diversidade, na conservação, melhoramento e na disponibilidade desses recursos constituem a base dos Direitos do Agricultor”. Assim, tais direitos passaram a ganhar projeção e começaram a ser incluídos em dispositivos internacionais, como o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura, bem como em normas nacionais, o que representou, sem dúvida, um avanço na proteção das práticas e atividades dos agricultores.

Entretanto, surgem as primeiras contradições entre os direitos com ênfase na individualidade, de conteúdo patrimonial, contratualista e de inspiração liberal, instituídos pelos dispositivos internacionais e muitas práticas costumeiras destas populações. Foi preciso desenvolver, por parte de organizações da sociedade civil, uma luta de resistência às normas que buscavam aplicar os instrumentos de direito de caráter formal e conservador às diferentes formas de vida.

A V Conferência Internacional da Via Campesina², uma das mais importantes redes mundiais de camponeses, foi realizada em 2008 e aprovou a ‘Declaração de Maputo³, que teve como uma de suas conclusões a solicitação de uma declaração dos direitos dos camponeses e camponesas dentro do sistema da Organização das Nações Unidas – ONU, para servir como ferramenta estratégica no sistema legal internacional fortalecendo e garantindo tais direitos. Nesse momento está em andamento a discussão do conteúdo do texto final da

1 A FAO é a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, fundada em 1945, com sede em Roma. Informações disponíveis em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em 31jul.2018.

2 Via Campesina é uma organização internacional de camponeses composta por movimentos sociais e organizações de todo o mundo. A organização visa articular os processos de mobilização social dos povos do campo em nível internacional. Informações disponíveis em: <<https://viacampesina.org/en/>>. Acesso em 31jul.2018.

3 O texto integral da “Declaração de Maputo” pode ser obtido em <http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=70>. Acesso em: 31 jul.2018.

nova Declaração dos Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalhem em Áreas Rurais, com a previsão de que a minuta final seja concluída antes de setembro pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, na Suíça. Esse será um importante instrumento internacional de direitos humanos que objetiva consolidar, reconhecer, promover, proteger e inovar no que se refere aos direitos dos camponeses. É um exemplo de luta e articulação pelo reconhecimento formal desses direitos.

O cenário agrário brasileiro é extremamente complexo, marcado por intensas disputas e conflitos pelos territórios, grande diversidade do meio rural por suas condições físicas, ambientais e econômicas e onde se desenvolveram basicamente dois modelos de produção agrícola: a agricultura familiar ou camponesa⁴ e o agronegócio. A produção agrícola familiar ou camponesa, ao longo do tempo, adquiriu uma diversidade de formatos e particularidades, tornando-se difícil determinar um único modelo. De acordo com uma pesquisa elaborada em parceria pelo INCRA e pela FAO, chamada “Nova Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil redescoberto”⁵, a agricultura familiar poderia ser definida segundo algumas características principais, como: (i) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; e (ii) a maior parte do trabalho é igualmente desempenhado pelos membros da família. Mas a própria pesquisa reconhece a dificuldade de definição do termo agricultor, visto que existem variáveis que precisam analisadas de acordo com o contexto econômico, social e cultural em que estão inseridas.

Por sua vez, o agronegócio é voltado, em grande parte, para a exportação de *commodities*, onde visa, sobretudo, o lucro, se caracterizando pelo uso abundante de insumos químicos agrícolas, pela artificialização do ambiente e de maquinário altamente qualificado⁶. Os incentivos ao agronegócio vem caracterizando importante política agrícola adotada pelo Brasil, com a finalidade de expandir, fortalecer e alcançar os interesses econômicos do agronegócio que se mantém através de pressões políticas por parte de lideranças ruralistas⁷ para o setor, seja por flexibilização das leis ou pela imposição de normas e requisitos que somente eles são capazes de cumprir, bem como por meio de incentivos e subsídios econômicos específicos. Para essas lideranças pouco importa se isso acontece em prejuízo de direitos difusos e da subtração de garantias constitucionais de determinados grupos.⁸

Neste cenário e diante das discussões ocorridas em âmbito internacional, no que diz respeito ao ordenamento jurídico brasileiro, o presente trabalho busca analisar as normas já editadas e diretrizes que garantam os direitos dos agricultores. O tema possui conteúdo bastante extenso, envolvendo uma complexa lista de direitos, inter-relacionados entre si.

4 Embora haja uma enorme controvérsia entre os termos camponês e agricultor familiar, mas que o presente trabalho não busca aprofundar, optou-se pelo uso do termo agricultor por ser heterogêneo e utilizado com mais frequência pela legislação brasileira.

5 . GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília: Projeto de cooperação técnica Inra/FAO, 2000. Disponível em: <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/novoretratoID-3iTs4E7R59.pdf>

6 SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. Agrobiodiversidade e direito dos agricultores. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Curitiba, 2009.p.82.

7 Entende-se como Bancada Ruralista a Frente Parlamentar da Agropecuária, regularmente instituída a cada mandato legislativo do Congresso Nacional. Nos moldes de: MIRANDA, Ana Caroline Pires. Construção de dispositivos legais e agentes em disputa: o debate em torno do novo Código Florestal Brasileiro. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2016.

8 TEIXEIRA, Gerson. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária: Agronegócio e realidade agrária no Brasil. São Paulo, 2013. Disponível em <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/revista-abra-agronegocio-e-realidade-agraria-no-brasil.pdf>

Como não será possível analisar todas as normas em questão, serão apresentadas algumas normas de destaque em relação ao conteúdo destes direitos.

A pesquisa insere-se nas atividades propostas pelo Projeto de pesquisa e extensão chamado “Direitos em Movimento: Territórios e Comunidades”, que integra o Núcleo de Estudos Constitucionais do Departamento de Direito da PUC-Rio, o qual participo como aluna e pesquisadora desde 2015, onde o interesse por esse assunto começou por conta de um Estágio interdisciplinar em Vivência: Direitos, Desenvolvimento Rural Sustentável e Memória da Reforma Agrária no Assentamento Roseli Nunes no Rio de Janeiro. Tal experiência foi fundamental para a compreensão da realidade no campo, e dos problemas jurídicos e ambientais enfrentados pelos assentados.

Metodologia

Inicialmente, foi feito o levantamento da bibliografia disponível sobre o assunto, focando-se na análise dos direitos já estabelecidos e garantidos para os agricultores, suas implementações, como são respeitadas, discutidas e incluídas suas práticas diversas de ser, estar e lidar com os recursos e o meio ambiente. E, especificamente, sobre o direito dos agricultores foram lidos autores juristas especializados no assunto como Juliana Santilli, Larissa Packer e Carlos Marés. Em um segundo momento, foi preciso realizar um estudo bibliográfico interdisciplinar sobre a questão agrícola brasileira, a partir de outras áreas do conhecimento relacionadas às ciências agrárias como biologia e agronomia, objetivando compreender a conjuntura geradora dos instrumentos normativos disponíveis no país.

1. Direitos dos agricultores

Os direitos dos agricultores é termo que abarca um amplo conceito⁹, ainda em constante evolução e cujo estudo ainda não recebeu atenção especial dos juristas brasileiros, com exceção de poucos trabalhos. O presente trabalho pretende analisar os direitos dos agricultores, tanto os direitos específicos que devem ser assegurados para prática da agricultura, quanto por meio de uma leitura sistematizada entre eles, entendendo-os inter-relacionados e suplementares.

Dentre os direitos dos agricultores pode-se mencionar o direito à terra, a garantia de seus territórios e à reforma agrária; direito à água e de acesso aos recursos naturais e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; direito à segurança alimentar; à participação política, dentre outros. Inclui-se, ainda, o direito ao reconhecimento de diferentes modos de vida de povos e comunidades e de como lidam com seus territórios, vez que se trata, muitas vezes, de comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas que fazem o uso do solo de maneira coletiva e tradicional, de acordo com seus costumes e tradições. Nesse sentido, são direitos que podem ser identificados como um conjunto de práticas e regras inter-relacionados, em que o exercício de um direito depende de outro e são indissociáveis entre si, possuindo, ainda, dimensões coletivas.

Como não foi possível analisar todas as normas em questão, diante da complexidade dos temas, serão destacadas, a seguir, algumas normas. Inicialmente, serão destacadas normas constitucionais, a partir da leitura do socioambientalismo. Em seguida, apresentamos dois documentos internacionais importantes, a saber, a Convenção da Diversidade Biológica e

9 PACKER, Larissa A. *Biodiversidade como bem comum: Direitos dos Agricultores, Agricultoras, Povos e Comunidades Tradicionais*. Curitiba: Terra de Direitos, 2012. p.7.

o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura (TIRFAA). No âmbito das leis e decretos, foram destacados a lei de sementes brasileira (Lei 10.711/2003), a lei da agricultura familiar (Lei 11326/2006) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6.040/2007).

1.1. Socioambientalismo e direito dos agricultores na Constituição Federal de 1988

A Constituição brasileira promulgada em 1988 reconhece a prática tradicional de determinados grupos como patrimônio histórico e cultural do Brasil, prevendo a proteção dos modos próprios de fazer, criar e viver desses povos e comunidades, como no capítulo destinado à Cultura, nos artigos 215 e 216,¹⁰ seguindo, expressamente, o paradigma do multiculturalismo, ou seja, reconhece direitos territoriais e culturais de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. O multiculturalismo¹¹ busca reconhecer e respeitar a existência de uma multiplicidade de culturas no mundo que coexistem e se interinfluenciam, são novas formas de interpretar os fundamentos constitucionais de titularidade coletiva de direitos, de uso e posse compartilhados de recursos naturais e territórios e de respeito aos diferentes modos de viver. A natureza dos direitos constitucionais é essencialmente coletiva, capaz de provocar rupturas no paradigma constitucional individualista, uma vez que reconhece constitucionalmente os direitos coletivos¹² dos povos e isso engloba também o direito a formas próprias de se estabelecer e desenvolver e a um território.

Conforme aponta Juliana Santilli, os dispositivos constitucionais que asseguram os direitos dos povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e a proteção à cultura consagram duas faces dos direitos coletivos; asseguram direitos coletivos às minorias étnica e culturalmente diferenciadas, e asseguram a todos – ou seja, a toda a coletividade – o direito à diversidade cultural. Por um lado, os povos indígenas e quilombolas têm o direito a continuar existindo enquanto tais, e à garantia de seus territórios, recursos naturais e conhecimentos, e, por outro lado, toda a sociedade brasileira tem o direito à diversidade cultural e à preservação das manifestações culturais dos diferentes grupos étnicos e sociais que a integram. Nesse sentido, a autora trata de direito socioambiental, interpretando, de modo sistemático, a Constituição, em especial os dispositivos que tratam de proteção da cultura, meio ambiente equilibrado, função social da propriedade e garantia dos direitos territoriais¹³.

As sementes, a biodiversidade e a agrobiodiversidade, os modos de plantar, cultivar e colher, lidar com seus territórios, contêm a sabedoria, a ancestralidade, as práticas e os propósitos da família agricultora, camponesa, dos povos e comunidades tradicionais. A partir de todo conhecimento, do dia-a-dia com a terra, de um processo cuidadoso de seleção, intercâmbio, conservação, reutilização e melhoramento de sementes e mudas, manejo das florestas e com os diferentes saberes que são passados de geração em geração é o que garante a sobrevivência dos agricultores, povos e comunidades tradicionais. É a partir da existência dessas práticas e do reconhecimento de sua importância social e ambiental que o conteúdo dos

10 BRASIL. Constituição (1988). Artigos nº 215 e 216.

11 MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 3), p. 93 e ss.

12 SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Ed. Peirópolis. 2005. p.49-51.

13 SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Ed. Peirópolis. 2005. p.36-98.

direitos dos agricultores à livre utilização da biodiversidade vem sendo construído em todo o mundo e reconhecido por algumas leis.¹⁴

Os agricultores, povos e comunidades tradicionais possuem direitos fundamentais, individuais e sociais garantidos pela Constituição Federal como qualquer outro cidadão, mas também possuem direitos diferenciados tanto para o reconhecimento e proteção de sua cultura e seus modos de vida, como por sua condição de produtores de alimentos. O texto constitucional revela o entendimento de que não basta proteger a biodiversidade: a diversidade de espécies, genética e de ecossistemas, sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada a esta. Logo, estamos falando de um direito coletivo garantido a todos os agricultores que também se caracteriza como forma de resistência à aplicação do direito de propriedade intelectual sobre suas formas de vida e à tentativa de transformar bens comuns, como as sementes, mudas, a água em mercadoria.

Notamos, ainda, que os direitos dos agricultores estão relacionados à manutenção do meio ambiente ecologicamente sustentável, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, na medida em que é fundamental para o exercício de sua atividade a preservação da biodiversidade, água, solo, dentre outros recursos.

Cabe destacar, por fim, que a Constituição Federal possui um capítulo sobre política agrária e fundiária e reforma agrária, com importantes normas que asseguram direitos dos agricultores, destacando-se a função social da propriedade rural, com o estabelecimento de critérios objetivos (arts. 5º, XXIII e 186) desapropriação de imóvel rural que não cumpre a função social com pagamentos em títulos da dívida agrária (art. 184), a necessária compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188), dentre outras.

1.2. Convenção da Diversidade Biológica¹⁵

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92 ou Rio 92, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992, trouxe grande visibilidade pública e força política para a questão ambiental, inserindo definitivamente o meio ambiente entre os grandes temas da agenda nacional e global¹⁶. Foi um verdadeiro marco na história do ambientalismo nacional e internacional, na medida em foram elaborados documentos e diretrizes que servem, até hoje, de referência para o Direito Ambiental, fomento de políticas públicas sociais e ambientais. Além disso, foi traçado um amplo plano de ação durante o evento onde se estabeleceu a necessidade de fortalecer o sistema mundial de conservação e utilização sustentável dos recursos fitogenéticos e de adoção de medidas orientadas para a concretização dos direitos dos agricultores.

Nesse mesmo encontro, foi assinada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)¹⁷, importante instrumento internacional relacionado ao meio ambiente e que aponta algumas questões a serem enfrentadas para a efetivação dos direitos dos agricultores. Trata-se

14 PACKER, Larissa A. Biodiversidade como bem comum: Direitos dos Agricultores, Agricultoras, Povos e Comunidades Tradicionais. Curitiba: Terra de Direitos, 2012. p.9-24.

15 A Convenção sobre Diversidade Biológica foi assinada pelo Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, e aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994. Sua promulgação deu-se pelo Decreto Presidencial nº 2.519, de 16 de março de 1998.

16 Santilli, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Ed. Peirópolis. 2005, p.21-22.

17 A CDB é um dos instrumentos internacionais com maior número de adesões, dos 193 países membros da ONU, 188 são partes da convenção.

de um conjunto de regras estabelecidas para assegurar a conservação da biodiversidade, seu uso sustentável e a justa repartição dos benefícios provenientes do uso econômico dos recursos genéticos, respeitada a soberania de cada nação sobre o patrimônio existente em seus territórios.

Embora a CDB¹⁸ não se dedique especificamente aos direitos dos agricultores, em seu artigo 8º, 'j', menciona-se um ponto importante, em que de acordo com sua legislação nacional, as práticas e inovações de comunidades tradicionais e povos indígenas devem ser respeitadas, mantidas e preservadas, e tais conhecimentos devem ser difundidos, mediante aprovação e participação de seus detentores e repartição de benefícios. A CDB estabelece um regime bilateral de acesso e repartição de benefícios, porque os requisitos para acesso e repartição de benefícios devem ser ajustados e combinados entre os países provedores e as populações que fazem uso de recursos genéticos e dos seus conhecimentos tradicionais associados, através de contratos bilaterais. Cada contrato será negociado entre o país de origem e as comunidades detentoras desse conhecimento tradicional, incluindo as formas de repartição de benefícios, ou seja, um sistema que na sua aplicação prática torna-se inviável porque: (i) a identificação do país de origem de recursos e espécies é uma tarefa complexa diante dos intensos fluxos migratórios que ocorrem há séculos; (ii) a CDB exige ainda a identificação do país em que uma variedade agrícola desenvolveu determinadas particularidades e características, mas nem sempre é simples determinar geograficamente a origem ou onde uma espécie agrícola se modificou com a finalidade de definir quem tem legitimidade para autorizar o acesso ao recurso fitogenético e receber eventuais benefícios nos termos do sistema bilateral da CDB.

Ao interpretarmos a CDB sob a ótica dos agricultores, foi possível constatar algumas dificuldades, inicialmente é preciso destacar que o processo de compartilhamento e troca de saberes e sementes entre os agricultores é feito de maneira simples, natural, espontânea, fluida e dinâmica, de acordo com regras locais, eles desenvolvem redes coletivas para circular seus recursos e disseminar seus conhecimentos, são outras formas de estar e lidar com seus territórios. Logo, como os agricultores conseguirão definir a quem pertence tais recursos e saberes agrícolas? Quem poderá autorizar o acesso e deve receber pela repartição de benefícios? A lógica de uma circulação livre, espontânea e autônoma referentes às práticas agrícolas, segundo Juliana Santilli, é essencial para a manutenção da biodiversidade, só que se existe uma norma que exige a atribuição de um dono aos recursos fitogenéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, além de inviabilizar e restringir essas práticas, cria-se um cenário de disputa, rivalidade, controvérsia e conflito entre as partes interessadas.

A CDB enxerga os recursos genéticos e os conhecimentos tradicionais como bens econômicos, o que os transforma em *commodities*¹⁹ ou mercadorias, a serem negociados e acordados em contratos, parte-se do pressuposto que existem usuários e provedores desses recursos e as condições para o seu acesso e repartição de benefícios devem ser discutidas mediante um contrato, o que subverte a lógica de troca de saberes e experiências entre as comunidades agricultoras. Isso é resultado do modelo agrícola adotado no país, que visa, sobretudo, o lucro, não levando em consideração os saberes, percepções e valores locais associados, descontextualizando a relação histórica e sagrada dos povos com seus territórios.

18 O texto completo da CDB está disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf

19 SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Curitiba, 2009.p.233-242.

Não há ainda qualquer registro de um contrato de repartição de benefícios como o que foi proposto pela CDB com agricultores locais, é em verdade uma apropriação do público pelo privado, seja por meio de direitos de propriedade intelectual ou pelo princípio da soberania dos países originários dos recursos fitogenéticos. Dificultou-se o acesso a tais recursos e conhecimentos tradicionais associados, tornando-os mais limitados e restritos²⁰.

1.3. Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura – TIRFAA

Em novembro de 2001, na cidade de Roma foi aprovado o TIRFAA, durante a 31ª Conferência da FAO²¹, em que estabeleceu um sistema multilateral internacional de acesso e repartição de benefícios derivados do uso de recursos fitogenéticos para a agricultura e alimentação, com o objetivo de promover a conservação e utilização sustentável desses recursos para a redução da pobreza e da fome no mundo. O Brasil assinou o Tratado e o promulgou nacionalmente através do Decreto de nº. 6476/2008.²²

Os objetivos do tratado são “a conservação e o uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e agricultura e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização para uma agricultura sustentável e a segurança alimentar, em harmonia com a Convenção sobre Diversidade Biológica”.

Mas, afinal, o que são os recursos fitogenéticos? Recursos fitogenéticos “podem ser entendidos como a variabilidade de plantas, integrantes da biodiversidade, de interesse sócio-econômico atual e potencial para utilização em programas de melhoramento genético, biotecnologia e outras ciências afins²³”. São aqueles que incluem qualquer material genético de origem vegetal com valor real ou potencial para a alimentação e a agricultura²⁴, possuem uma natureza específica, por isso precisam de uma nomenclatura e regime jurídico diferentes dos já estabelecidos para recursos genéticos em geral. Entre as espécies cultivadas de maior interesse econômico para o Brasil estão os citros, a mandioca, a banana, o arroz, a batata, o trigo e o milho.

É possível destacar que o Tratado envolve normas gerais sobre conservação e utilização sustentável dos recursos fitogenéticos para alimentação e agricultura. Em seus artigos 5º e 6º, determinam-se os princípios e diretrizes as políticas e ações do governo voltadas para as questões agrícolas. De acordo com seu artigo 6º, os países signatários devem elaborar e manter políticas e medidas jurídicas apropriadas que promovam o uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura, como por exemplo:

- elaboração políticas agrícolas justas que promovam o desenvolvimento e a manutenção dos diversos sistemas de cultivo que favoreçam o uso sustentável da agrobiodiversidade e de outros recursos naturais;

20 SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Curitiba, 2009.p.233-242.

21 Para mais informações sobre a Conferência acessar: <http://www.mma.gov.br/informma/item/3260-brasil-envia-a-fao-ratificacao-do-tratado-sobre-recursos-fitogeneticos>

22 Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6476.htm
Acessado em 20.07.2018.

23 VALOIS, A. C. C.; SALOMÃO, A. N.; ALLEM, A. C. Glossário de recursos genéticos vegetais. Brasília: Embrapa-SPI: EmbrapaCenargen, 1996. 62 p. (Embrapa-Cenargen. Documentos, 22)

24 Senado federal. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/09/27/aprovado-texto-de-tratado-internacional-sobre-recursos-fitogeneticos>

- fortalecimento da pesquisa que promova e conserve a diversidade biológica maximizando a variação intra-específica e inter-específica em benefício dos agricultores, especialmente daqueles que geram e utilizam suas próprias variedades e aplicam os princípios ecológicos para a manutenção da fertilidade do solo e o combate a doenças, ervas daninhas e pragas;
- promoção, conforme o caso, de esforços para o fitomelhoramento que, com a participação dos agricultores, particularmente nos países em desenvolvimento, fortalecendo a capacidade do desenvolvimento de variedades especialmente adaptadas às condições sociais, econômicas e ecológicas, inclusive nas áreas marginais; entre outras.

Portanto, é uma lista exemplificativa que cabe aos países signatários aderir e aplicar essas medidas que visam a conservação e o uso sustentável dos recursos fitogenéticos²⁵ em seus programas e políticas de desenvolvimento agrícola. Foi possível identificar também que o Tratado traz como uma das medidas, como mencionado acima, o reconhecimento e fortalecimento de projetos de pesquisa que aprofundem e facilitem o entendimento sobre o tema, ao contrário da CDB que seu tratamento jurídico dificultou os processos de autorização e acesso a recursos fitogenéticos e a conhecimentos tradicionais associados, desestimulando as pesquisa sobre a biodiversidade e os saberes locais dos povos.

Outro ponto importante do Tratado é o preâmbulo que afirma que “no exercício de seus direitos soberanos sobre seus recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura, os Estados podem beneficiar-se mutuamente da criação de um efetivo sistema multilateral para facilitar o acesso a uma seleção negociada desses recursos e para a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos de sua utilização”.

Diferentemente da CDB, o Tratado estabelece um sistema multilateral de acesso e repartição de benefícios que se aplica aos recursos fitogenéticos presentes no Anexo 1 do tratado, e se destina somente a regulação dos recursos fitogenéticos a partir de trocas entre instituições situadas em países diferentes, isto é, as empresas de iniciativa privada ou pública e instituições de pesquisa que pretenderem acessar as variáveis agrícolas dos territórios de seus países de origem, devem estar de acordo com as leis do próprio país em questão. Ainda que a soberania dos Estados esteja reconhecida no Tratado, para determinar a autorização e o acesso a tais recursos nacionais, os países signatários estão de acordo com esse sistema multilateral de acesso e repartição de benefícios e devem disponibilizar seus recursos para a utilização dos demais países. Existe uma interdependência entre os países em relação aos recursos fitogenéticos, em maior ou menor medida todos são interdependentes, portanto é importante que haja essa troca e que os países possam atingir e utilizar esses recursos, seja através de pesquisa ou para manter a diversidade de seus sistemas agrícolas. Os fluxos e trocas são fundamentais para a melhora e o desenvolvimento genético vegetal, como também para as pesquisas e os saberes e conhecimentos tradicionais associados dos agricultores.

Lembrando que o acesso aos recursos fitogenéticos, concedido através do sistema

25 O Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura define os recursos fitogenéticos para alimentação e agricultura como “qualquer material genético de origem vegetal com valor real ou potencial para a alimentação e a agricultura”. Já por material genético se entende “qualquer material de origem vegetal, inclusive material reprodutivo e de propagação vegetativa, que contenha unidades funcionais de hereditariedade”.

multilateral, é exclusivo para a conservação e utilização em pesquisa, melhoramento e capacitação na área de alimentação e agricultura, para a gestão e o controle de países signatários e que sejam de domínio público. Caso o acesso tenha a finalidade de iniciativa privada por usos químicos, farmacêuticos ou industriais, as normas da CDB é que deverão ser aplicadas por meio do regime bilateral de contratos para acesso e repartição de benefícios.

Em seu artigo 9º - Direitos dos Agricultores, determina:

Artigo 9º. 9.1 As Partes Contratantes reconhecem a enorme contribuição que as comunidades locais e indígenas e os agricultores de todas as regiões do mundo, particularmente dos centros de origem e de diversidade de cultivos, têm realizado e continuarão a realizar para a conservação e para o desenvolvimento dos recursos fitogenéticos que constituem a base da produção alimentar e agrícola em todo o mundo.²⁶

Verifica-se que o TIRFAA reconhece, ao longo do seu texto, a importância dos agricultores para a conservação da agrobiodiversidade, mas não menciona claramente os direitos dos mesmo sobre o livre usos, intercâmbio e desenvolvimento de sementes e dos recursos fitogenéticos. Por isso, o direito dos agricultores não deve se limitar somente ao que está definido no Tratado, mas é um ponto de partida para constituir o significado, a amplitude e a afirmação dos direitos dos agricultores. Outro problema é que o TIRFAA, como mencionamos acima, deixou à critério dos governos nacionais a responsabilidade pela implantação dos direitos dos agricultores, com base em suas Leis e necessidades, sem definição de parâmetros mínimos. Isto reflete a falta de consenso sobre o conceito e como implementá-los²⁷. Portanto não há uma definição oficial dos direitos dos agricultores, havendo incerteza sobre o seu significado e como esses direitos podem ser materializados.

Infelizmente, o Tratado não reconheceu os direitos dos agricultores como direitos humanos a serem garantidos pelo ordenamento do sistema internacional. As tentativas organizações não governamentais de incluir os direitos dos agricultores(as) no texto final do Tratado como direitos humanos, não obteve sucesso. Por isso, já está em negociação no âmbito da ONU, uma nova declaração de direitos dos camponeses, que reconheça a necessidade em se garantir os direitos desse grupo.

1.4. Lei de Sementes brasileira(Lei 10.711/2003)

A Lei de Sementes e Mudanças (Lei 10.711/2003) regula a produção das sementes para comercialização no Brasil, reconhece o caráter específico da produção das sementes crioulas e possibilita que os sistemas locais e tradicionais de produção dessas sementes não sejam, de algum modo, submetidos às exigências do sistema formal regulado pela Lei de Sementes. Mas, apesar de contemplar os sistemas locais de sementes em dispositivos específicos e excepcionais, precisamos levar em consideração que a lei foi elaborada para o sistema industrial de sementes, o que acaba por impor excessivas restrições para que os agricultores possam produzir suas próprias sementes, excluindo, portanto, os pequenos agricultores que poderiam atender demandas locais específicas. A produção de sementes feita por grandes empresas não visa atender uma quantidade menor de demandas localizadas.

26 Artigo 9º, do Decreto de nº. 6476/2008

27 SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Curitiba, 2009..p.301.

O objetivo principal da lei de sementes brasileira é dar preferência ao setor ligado ao agronegócio, o que inviabiliza a participação de grande parte dos agricultores que por não terem condições de acessar essas sementes, fazem uso de técnicas e saberes locais para adaptação das sementes, subestimando, portanto, os sistemas agrícolas localizados. Entretanto, o objetivo de uma lei como esta deveria ser garantir o acesso de todos os diferentes tipos de agricultores a sementes de boa qualidade, respeitando as particularidades de sistemas formais e locais. Trata-se de uma legislação preocupada em atender os interesses privados e não a demanda dos agricultores familiares, tradicionais e agroecológicos.

A lei de sementes determina, ainda, o registro obrigatório de todas as pessoas físicas e jurídicas que produzam, beneficiem, embalem, armazenem, analisem, comercializem, importem ou exportem sementes no Ministério da Agricultura. A inscrição e o credenciamento são feitos através do Registro Nacional de Sementes e Mudanças (RenaseM) e depende do pagamento de valores que variam de acordo com a natureza da inscrição, assim como os requisitos a serem preenchidos para a inscrição, variam conforme cada categoria, ou seja, produtor, armazenador, certificador e assim por diante, vão atender exigências específicas da sua categoria à pedido órgão fiscalizador. É evidente que todo esse processo não é nada fácil, e os pequenos agricultores enfrentam inúmeras dificuldades para se adequar e cumprir todos os requisitos exigidos em lei, que na verdade são extremamente prejudiciais a uma produção de sementes em pequena escala, que visa somente atender demandas locais. Se uma lei é pensada para beneficiar apenas os sistemas formais e as grandes empresas sementeiras, mediante condições que somente elas podem cumprir, o impacto sobre a agrobiodiversidade é cruel e perverso, uma vez que privilegia a produção de sementes em larga escala e não as sementes adaptadas localmente²⁸.

Conforme disposição do artigo 8º, § 3º, da referida lei, que prevê, entretanto que “ficam isentos da inscrição no RenaseM os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e os indígenas que multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si”²⁹ Isto é, podemos perceber neste dispositivo uma exceção legal, uma vez que a distribuição, troca, e mesmo a venda de sementes e mudas sejam realizadas entre os próprios agricultores, não há necessidade de inscrição no RenaseM.³⁰

Ainda que não seja suficiente, estamos diante de mais um ponto importante no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos dos agricultores, uma vez que a atual Lei de Sementes não foi capaz de regulamentar as especificidades do melhoramento e conservação das sementes localmente adaptadas, de forma a respeitar o conhecimento e as técnicas dos agricultores, povos indígenas, assentados de reforma agrária e comunidades tradicionais. Logo, os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e os indígenas que “multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si”, seja de maneira individual ou coletivamente, não precisam se inscrever no cadastro oficial e também não obedecem às exigências para a produção de sementes registradas. Ficando a

28 SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Curitiba, 2009. p.147-157.

29 Artigo 8º, parágrafo 3º, da Lei de nº. 10.711/2003

30 O decreto 5.153/2004, que regulamenta a Lei de sementes, tratou da referida exceção legal em seu artigo 4º, § 2º, dispõe que “ficam dispensados de inscrição no RENASEM aqueles que atendam aos requisitos de que tratam o caput e o § 2º do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca e comercialização entre si, ainda que situados em diferentes unidades da federação”.

critério dos agricultores, assentados e povos indígenas definir qual a melhor forma de distribuir, trocar, comercializar as suas sementes.

A legislação analisada reconhece, ainda, as sementes locais, tradicionais ou crioulas que se caracteriza por ser “a variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do Ministério da Agricultura, considerados também os descritores socioculturais e ambientais, não se caracterizem como substancialmente semelhantes aos cultivares comerciais³¹”.

Ainda que seja um avanço esse reconhecimento, a lei é controversa pois deixa sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura considerar os “descritores socioculturais e ambientais” definir se as variedades locais se caracterizam ou não como substancialmente semelhantes aos cultivares comerciais, só que a própria lei determina que a variedade local é aquela “desenvolvida, adaptada, produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas”, ou seja, deveria caber às comunidades locais, ainda que com apoio de especialistas e do órgão fiscalizador definir os critérios para a identificação e a caracterização das variedades que desenvolveram ou adaptaram às condições locais e particulares, assim como os critérios para diferenciá-las das sementes comerciais. Além disso, a lei também definiu as “sementes para uso próprio” que são aquelas que os agricultores podem reservar, a cada safra, parte de sua produção para a próxima safra, uma prática comum e tradicionalmente utilizada por agricultores e muito importante para os sistemas locais, ressaltando mais uma vez os direitos dos agricultores.

Mesmo com pontos positivos, a Lei de Sementes não preenche várias lacunas referentes aos sistemas locais, o que provoca incertezas e dificuldades para pequenos agricultores locais estarem em conformidade com a mesma.

1.5. Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006)

A Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006) foi uma importante conquista na luta pelo reconhecimento dos direitos dos agricultores, pois trouxe pela primeira vez a definição de do que é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural: a) aquele com até quatro módulos fiscais; b) que utilize principalmente mão de obra familiar; c) com mínimo da renda familiar advinda da atividade rural; d) que dirija o estabelecimento com a família. A lei também estende os benefícios dessa política para os silvicultores, aquicultores, pescadores, povos indígenas, integrantes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais.

Além disso, a lei prevê direitos específicos e especiais para proteção desse setor específico da sociedade: a integração da política de crédito, assistência técnica, pesquisa, cooperativismo, comercialização, habitação, legislação sanitária, previdenciária e tributária, educação, capacitação, profissionalização, entre outros.

1.6. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6.040/2007)

O decreto 6.040/2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), em que, pela primeira vez na história do país, o reconhece-se formalmente a existência das populações tradicionais do Brasil, estendendo,

ainda que parcialmente, as garantias constitucionalmente asseguradas aos indígenas e aos quilombolas. O Decreto estabelece uma série de diretrizes para se concretizar os direitos desses povos e comunidades aos seus modos de viver, fazer e criar se estabelecer e se organizar.

Conclusões

Os direitos dos agricultores no Brasil e no mundo, tal como reconhecemos e identificamos atualmente, vem sendo construído na prática, a partir dos territórios, e também na legislação nacional, como em tratados internacionais, desde meados dos anos de 1980, em virtude de articulações políticas entre os movimentos sociais, a Via Campesina, e os próprios agricultores. Tais direitos estão sendo desenvolvidos a partir da concepção fundamental de que um novo paradigma de desenvolvimento em que não se promove apenas a sustentabilidade ambiental, mas em projetos que se sustentem no reconhecimento e na valorização da agrobiodiversidade, de forma articulada e sistêmica, sob a influência do multiculturalismo e do pluralismo jurídico.

É preciso lembrar que o meio agrário e agrícola brasileiro é extremamente complexo por conta de inúmeros fatores como a existência de diferentes tipos de agricultores, por conta da multiplicidade de sistemas agrícolas (indígena, quilombola, agricultura familiar, camponeses, o agronegócio entre outros). Tais modelos agrícolas coexistem com interesses políticos, sociais e econômicos completamente distintos o que produz um cenário marcado por disputas e conflitos. Contudo, isso também é causado porque a legislação brasileira não leva em consideração que o meio rural é heterogêneo, vasto e diverso, o que dificulta a sobrevivência de sistemas agrícolas locais e tradicionais, importantíssimos para o país.

Do ponto de vista político, a situação é ainda mais delicada pela presença da bancada ruralista no Congresso Nacional que representa os interesses dos grandes empresários ligados ao agronegócio e pressiona politicamente os espaços de poder no Executivo, como o Ministério da Agricultura e o Ministério Público e através de outras representações na sociedade. A agenda ruralista no Congresso se faz presente por meio da flexibilização de leis, liberação do uso de agrotóxicos, renegociação das dívidas rurais sob o fundamento de modernizar o campo. São iniciativas conservadoras que excluem outras formas de lidar com os territórios por meio de suas culturas e costumes. Logo, o atual momento político torna-se preocupante por conta dos graves retrocessos legislativos que podem ser explicados pelo modelo agrícola adotado pelo país.

A partir dessa análise sistêmica das normas foi possível identificar o tratamento que os agricultores familiares e comunidades tradicionais vêm recebendo no país. Muitas vezes a legislação cria exceções aos sistemas locais ou tradicionais de manejo da biodiversidade, e por outro lado inviabiliza a adequação desses grupos exigidas por lei. E, ainda tais direitos estão sendo cada vez mais reconhecidos por meio da luta, mobilização e articulação dos movimentos sociais, associações, organizações não governamentais que dão voz às questões enfrentadas pelos agricultores.

Portanto, o conteúdo dos direitos dos agricultores está em permanente construção, que são um conjunto de normas, regras e costumes construídos na prática, no dia-a-dia da relação com a terra e a natureza, a partir da luta pela conquista e preservação dos territórios e dos recursos naturais pelos agricultores, pequenos produtores rurais e camponeses para garantir não só a sobrevivência de seus modos de vida, como também a conservação desses territórios. Mas para garanti-los é necessário ainda muita luta, debate, mobilização e articulação.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

LONDRES, Flavia. **A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos na agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia, 2006. Disponível em <http://www.redsemillas.info/wp-content/uploads/2007/02/legislacao-sementes-e-mudas_br.pdf>. Acesso em: 20.07.2018

LONDRES, Flavia. **Cartilha a Produção de Sementes Registradas na nova legislação brasileira de sementes e mudas**. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/modules/articles/article.php?id=94>> Acesso em: 20.07.2018

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico; JOCA, Priscylla; OLIVEIRA, Assis; MILÉO, Bruno; FERNANDES, Eduardo; MOREIRA, Erika; TROTTA, Mariana. **Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015.

MATHIAS, Fernando. **Lobby no Congresso quer restringir o Direito dos Agricultores de guardarem sementes**. Direito do ISA. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/direto/diretohtml?codigo=2007-08-08-153804>>. Acesso em: 11.07.2018.

PACKER, Larissa A. **Biodiversidade como bem comum: Direitos dos Agricultores, Agricultoras, Povos e Comunidades Tradicionais**. Curitiba: Terra de Direitos, 2012.

RIGON, Sílvia do Amaral et al (org.) **Soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia : sistematização de experiências**. Grupo de Trabalho em Soberania e Segurança Alimentar da Articulação Nacional de Agroecologia - GT SSA/ ANA. 1ª ed. Rio de Janeiro: FASE, 2010. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/soberania-e-seguranca-alimentar-na-construcao-da-agroecologia-sistematizacao-de-experiencias.pdf>>. Acesso em: 05.07.2018

SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. **Agrobiodiversidade e direito dos agricultores**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Curitiba, 2009.

SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Ed. Peirópolis, Brasília, 2005.

SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. **A agrobiodiversidade e o acesso aos recursos fitogenéticos: regime jurídico internacional e nacional**. Instituto Socioambiental. Brasília, 2007.